

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobců: **a) Ing. arch. D. W.,** zast. JUDr. Martinou Mervartovou, Ph.D., advokátkou, se sídlem Na Ořechovce 580/4, Praha 6, **b) Ing. arch. M. V.,** zast. Mgr. Ing. Petrou Fifkovou, advokátkou, se sídlem Duškova 164/45, Praha 5, proti žalované: **Česká komora architektů,** se sídlem Josefská 34/6, Praha 1, zast. Mgr. Ing. Danielou Rybkovou, advokátkou, se sídlem Jana Želivského 2385/11, Praha 3, o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2017, č. j. 11 Ad 24/2016 – 86,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2017, č. j. 11 Ad 24/2016 – 86, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobci (dále „stěžovatelé“) domáhají zrušení shora označeného usnesení Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým byla odmítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí žalované, kterým bylo zamítnuto jejich odvolání proti rozsudku Stavovského soudu České komory architektů, kterým jim bylo uloženo disciplinární opatření ve formě pokuty.

[2] Stěžovatelé jsou autorizovanými architekty. Rozsudky Stavovského soudu České komory architektů ze dne 21. ledna 2016 vydanými v disciplinárním řízení vedeném pod sp. zn. DR 2015-04, bylo shledáno, že jako členové odborné poroty v architektonické soutěži svým jednáním závažným způsobem porušili povinnost uloženou v § 12 odst. 3 zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (dále také „zákon o autorizaci“), tedy povinnost dbát platných obecně závazných právních předpisů, jakož i předpisů vydaných Českou komorou architektů. Podle § 20 odst. 1 písm. b) tohoto zákona

jim proto byla jako disciplinární opatření uložena pokuta, a to v jednom případě ve výši 25 000 Kč a ve druhém ve výši 15 000 Kč. Uvedená rozhodnutí byla potvrzena rozhodnutími představenstva České komory architektů ze dne 6. 9. 2016, č. j. 1224-2016/MŠ-Ka a 1225-2016/MŠ-Ka.

[3] Stěžovatelé se domáhali zrušení rozhodnutí žalované žalobou, v rámci které požádali městský soud, aby před rozhodnutím ve věci samé postoupil věc Ústavnímu soudu pro rozpor aplikovaného ustanovení zákona s ústavním pořádkem. Stěžovatelé argumentovali tím, že úpravou § 22 odst. 3 zákona o autorizaci dochází k diskriminaci autorizovaných architektů, inženýrů a techniků činných ve výstavbě, protože jde o jediné profese s povinným členstvím v profesní komoře, jimž je odepřen soudní přezkum disciplinárních rozhodnutí jejich profesních komor.

[4] Městský soud žalobu usnesením odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.) jako nepřípustnou; konstatoval, že podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřípustná také tehdy, domáhá-li se žalobce přezkoumání takového rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno. V nyní posuzované věci je takovýmto zákonem zákon o autorizaci; z jeho § 22 odst. 3 vyplývá, že přezkumu ve správním soudnictví podléhají pouze rozhodnutí o odvolání, jimiž bylo uloženo disciplinární opatření v podobě pozastavení nebo odejmutí autorizace, nikoliv však v podobě peněžité sankce. Městský soud k návrhu žalobců neshledal důvod předložit Ústavnímu soudu návrh na zrušení uvedeného ustanovení, resp. jeho části; konstatoval, že z žádného ustanovení právního předpisu nelze dovodit, že soudnímu přezkumu musí podléhat veškerá rozhodnutí správního orgánu. Pokud by městský soud takovýto závěr učinil, znamenalo by to, že ustanovení soudního řádu správního o možné výluce zakotvená ve zvláštním předpise, by byla zcela nadbytečná. Omezený přezkum podle tohoto ustanovení dle městského soudu nezpochybnil ani Ústavní soud, a to konkrétně ve svém usnesení ze dne 18. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 1307/08.

[5] Stěžovatelé v kasační stížnosti namítají nezákonnost usnesení městského soudu, mimo jiné navrhují, aby Nejvyšší správní soud věc postoupil Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení části § 22 odst. 3 zákona o autorizaci. Jsou přesvědčeni o protiústavnosti zmíněného ustanovení, jež vylučuje soudní přezkum rozhodnutí žalované o uložení disciplinárního opatření. Uvedené ustanovení připouští možnost přezkumu rozhodnutí ve správním soudnictví jen v případě disciplinárních opatření podle § 20 odst. 1 písm. c) a d) zákona o autorizaci, tedy v případě pozastavení nebo odejmutí autorizace, nikoliv v případě pokuty. Stěžovatelům byl odepřen soudní přezkum rozhodnutí profesní komory o uložení pokuty, čímž se cítí být diskriminováni oproti jiným srovnatelným povoláním; považují za nepřípustné, aby disciplinární či kárná opatření a tresty v jednotlivých organizačních předpisech upravujících provinění členů profesních komor vyvolávala odlišné právní účinky. Stěžovatelé mají za to, že napadené ustanovení porušuje rovněž čl. 1, resp. čl. 3 odst. 1 Listiny, neboť je porušena rovnost v právech na výkon povolání, pokud jsou na rozdíl od jiných profesí s povinným členstvím v profesní komoře vystaveni libovůli rozhodování orgánů komory bez možnosti soudního přezkumu. Stěžovatelé poukázali rovněž na porušení čl. 3 odst. 1 Listiny, neboť disciplinární postih, se kterým nesouhlasí, a proti němuž se nemohou bránit, je evidován v seznamu členů komory, což může vést k poškození dobré pověsti a jména stěžovatelů. Dále namítají porušení čl. 26 Listiny ve spojení s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, neboť uložené disciplinární opatření znamená

pro stěžovatele fakticky zákaz podnikání a znamená vážný zásah do právní sféry stěžovatelů. Stěžovatelé byli zbaveni práva na projednání věci v jejich přítomnosti a práva vyjádřit se k provedeným důkazům a bylo tak porušeno jejich právo na spravedlivý proces garantované čl. 38 odst. 2 Listiny.

[6] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 16. 3. 2017 reagovala na jednotlivé námitky stěžovatelů. Uvedla, že v případě mírnějších forem disciplinárních opatření je soudní přezkum zákonem o autorizaci vyloučen v souladu s ústavním pořádkem. Zároveň upozornila, že kromě správní žaloby podali stěžovatelé proti rozhodnutí žalované rovněž ústavní stížnost, řízení o ní bylo u Ústavního soudu vedeno pod sp. zn. IV. ÚS 3975/16.

[7] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal kasační stížností napadené usnesení městského soudu podle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud především předesílá, že pokud je kasační stížnost podána proti usnesení krajského soudu, kterým byla žaloba odmítnuta [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.], může se zabývat pouze tím, zda krajský (zde městský)soud postupoval v souladu se zákonem, pokud žalobu odmítl, aniž by se jí zabýval věcně; nepřísluší mu však již zabývat se věcnými námitkami, které stěžovatelé směřují in meritum rozhodnutí žalované.

[9] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud postupoval nezákonně. Především nesouhlasí s městským soudem v tom, že 22 odst. 3 zákona o autorizaci vylučuje rozhodnutí o pokutě jakožto disciplinárního opatření ze soudního přezkumu, resp., že uvedené ustanovení nepřipouští možnost přezkumu rozhodnutí ve správním soudnictví v jiných případech, než jen v případě disciplinárních opatření podle § 20 odst. 1 písm. c) a d) uvedeného zákona, tedy v případě pozastavení nebo odejmutí autorizace, nikoliv v případě pokuty.

[10] Nejvyšší správní soud se s tímto názorem neztotožňuje. Podle § 22 odst. 3 zákona o autorizaci *„Rozhodnutí o odvolání, jímž bylo uloženo disciplinární opatření pozastavení nebo odejmutí autorizace, přezkoumává podle zvláštních předpisů na návrh provinivší se autorizované osoby věcně a místně příslušný krajský soud ve správním soudnictví; návrh se podává ve lhůtě stanovené zvláštními předpisy.“* Z tohoto ustanovení nijak nevyplývá, že by ze soudního přezkumu bylo výslovně vyloučeno rozhodnutí o uložení pokuty. Jinými slovy, nelze dovozovat nemožnost soudního přezkumu rozhodnutí o uložení pokuty, a to ani argumentem *a contrario.* Jak konstatoval zdejší soud již v rozsudku ze dne 27. 7. 2007, č. j. 1 As 56/2006 - 74, *„jakákoliv výluka ze soudního přezkumu musí být zákonodárcem učiněna výslovně a nikoliv mlčky a musí být v souladu s požadavky čl. 36 odst. 2 Listiny.“*

[11] Nejvyšší správní soud připomíná, že jakékoli výluky ze soudního přezkumu, které představují meze subjektivního veřejného práva na soudní přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“), musí být uplatňovány při šetření jejich podstaty a smyslu a nesmějí být zneužívány k jiným účelům, než pro který byly stanoveny (čl. 4 odst. 4 Listiny). Z toho vyplývá

jednoznačný požadavek, podle něhož kompetenční výluky nelze interpretovat extenzivně, ale restriktivně, přičemž v pochybnostech o tom, zda určitý úkon může být předmětem přezkumu či nikoliv, je vždy zapotřebí se přiklonit k závěru, že jej přezkoumat lze. Procesní právo ostatně nemá klást účastníkům řízení překážky (nemá být formalistické), ale má poskytovat spravedlivou ochranu jejich subjektivním právům.

[12] Podle § 68 písm. e) s. ř. s., na jehož základě městský soud odmítl přezkum napadeného rozhodnutí, platí, že žaloba je nepřípustná tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno. Z jazykového výkladu tohoto ustanovení jednoznačně vyplývá, že k vyloučení soudního přezkumu zvláštním zákonem by muselo dojít výslovně; nestačí tedy, když příslušné správní rozhodnutí není v ustanoveních zvláštního zákona týkajících se soudního přezkumu zmíněno. Ačkoliv tedy § 22 odst. 3 zákona o autorizaci stanoví, že soud přezkoumává rozhodnutí o odvolání, jímž bylo uloženo disciplinární opatření pozastavení nebo odejmutí autorizace, v žádném případě z něj nelze dovodit, a to ani *a contrario*, že je tím vyloučen přezkum jiných rozhodnutí vydaných v disciplinárním řízení.

[13] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s., je k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu aktivně legitimován ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Pokud tedy zákon o autorizaci *a priori* nevylučuje soudní přezkum rozhodnutí o uložení pokuty (a nečiní tak ani s. ř. s.), je na místě zkoumat, zda je takové rozhodnutí způsobilé zasáhnout práva jeho adresáta.

[14] Odstavec 2 článku 36 Listiny nepřipouští možnost vyloučení ze soudního přezkumu věcí, v nichž se orgán veřejné moci nějakým způsobem dotýká základních lidských práv a svobod. Existence subjektivních veřejných práv, která jsou ze soudního přezkumu rozhodování orgánu veřejné správy vyloučena, je možná, nikoliv však, týká-li se rozhodnutí orgánu veřejné moci práv zaručených Listinou. Možný zásah je nutné vidět v prvé řadě v právu stěžovatelů na vlastnictví. Nejvyšší správní soud přitom poznamenává, že pro existenci zásahu do práv není podstatná výše pokuty. Ochranu by bylo v tomto smyslu nutné poskytnout i osobě, které by byla uložena pokuta nižší, než je v projednávaném případě, a to zejména s ohledem na skutečnost, že uložení či neuložení pokuty je závislé výhradně (kromě objektivního nesplnění určité povinnosti stanovené zákonem) na správním uvážení pokutujícího orgánu. Povinnost zaplatit uloženou pokutu nepochybně představuje zásah do majetkové sféry disciplinárně potrestaného, neboť jej ochuzuje o částku, kterou bude povinen zaplatit. V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje na nález Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2001, Pl. ÚS 9/2000 (publikováno pod č. 52/2001 Sb.), kterým bylo pro rozpor s právem na spravedlivý proces zrušen § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, který ze soudního přezkumu vyučoval rozhodnutí o přestupku, za nějž nelze uložit pokutu vyšší než 2000 Kč nebo zákaz činnosti. Je-li zaručen přezkum rozhodnutí o jakékoliv sankci za spáchaný přestupek, musí být možné přezkoumat rozhodnutí o uložení pokuty v případě řízení o disciplinárním opatření.

[15] Není pochyb ani o tom, že uložená pokuta má dopad do profesního života stěžovatelů, neboť v důsledku rozhodnutí na ně bude do doby zahlazení trestu, tedy

nejméně po dobu jednoho roku, nahlíženo jako na disciplinárně potrestané osoby a po dobu tří let budou s ohledem na § 48 odst. 5 písm. f) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, fakticky vyloučeni z možnosti účastnit se architektonických soutěží.

[16] Postupem městského soudu byl stěžovatelům odepřen soudní přezkum rozhodnutí profesní komory o uložení pokuty, čímž jsou diskriminováni oproti jiným srovnatelným povoláním; tím je porušována rovnost v právech vůči veřejné moci podle čl. 1 Listiny ve spojení s porušením práva na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Srovnáním ostatních disciplinárních předpisů (profesních komor lékařů, stomatologů, lékárníků, veterinárních lékařů, notářů, advokátů daňových poradců, auditorů) lze zjistit, že disciplinární rozhodnutí o uložení peněžité sankce jiných profesních komor nepodléhají výluce ze soudního přezkumu. Lze např. odkázat na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 11. 205, č. j. 30 A 1065/2013 – 43, v němž krajský soud meritorně přezkoumal rozhodnutí žalované Komory veterinárních lékařů České republiky (dále jen „KVL“); podle tohoto rozhodnutí byl žalobce – jako veterinární lékař a člen KVL – shledán vinen tím, že závažným způsobem porušil svoji povinnost stanovenou v § 6 odst. 2 písm. a) zákona č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů, „*vykonávat své povolání v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným obecně závaznými předpisy a povinnost stanovenou v § 4 odst. 2 písm. c) profesního řádu nenabízet provedení veterinárních úkonů v návaznosti na jiné nabízené úkony*“ (vázaná reklama); za toto jednání právně kvalifikované jako disciplinární provinění bylo žalobci uloženo napomenutí, tj. disciplinární opatření podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona o KVL, a současně mu byla uložena povinnost zaplatit na nákladech disciplinárního řízení částku 5000 Kč.

[17] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné poukázat rovněž na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 181/01, ze dne 16. 4. 2003, ve kterém Ústavní soud rozhodoval o stížnosti stěžovatele, který se domáhal zrušení rozhodnutí senátu čestné rady Komory veterinárních lékařů České republiky, kterým mu bylo uloženo písemné napomenutí jako disciplinární opatření podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů České republiky, a současně mu byla uložena povinnost nahradit náklady disciplinárního řízení ve výši 5000 Kč. V citovaném nálezu Ústavní soud uvedl: „*Pokud výše uvedené zákonné ustanovení (§ 18 zákona č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů České republiky, pozn. NSS) umožňuje rozhodnutí o pouhém písemném napomenutí ze soudního přezkumu vyjmout, což samo o sobě ještě nelze podle názoru Ústavního soudu považovat za protiústavní, klade tato skutečnost zvýšené nároky na orgán, rozhodující o tomto nejslabším disciplinárním opatření. Takové rozhodnutí musí být prosté jakýchkoli nedostatků a především nesmí ukládat obviněnému žádné další sankce, resp. povinnosti, jinak vede, jak se také stalo v daném případě, přímo k porušení jeho ústavně zaručených práv. Tím, že stěžovateli byla uložena povinnost k úhradě nákladů disciplinárního řízení ve výši 5000 Kč, bylo výrazně zasaženo do jeho hmotných práv, bez možnosti nechat takové rozhodnutí přezkoumat nezávislým soudem. Komora veterinárních lékařů si nesmí při výkonu svých zákonných povinností, ke kterým mj. patří péče o to, aby její členové vykonávali své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným obecně závaznými právními předpisy a řády Komory, situaci ulehčovat, resp. obcházet zákon a ve svém důsledku i ústavní předpisy. Věc je o to závažnější, že podle ust. § 14 odst. 1 Disciplinárního řádu znamenají dvě napomenutí během dvou let automaticky uložení disciplinárního opatření pokuty 20 000 Kč, což vyvolává závažné pochybnosti o samotné ústavnosti takového ustanovení. I takový předpis je však nutno*

interpretovat ústavně konformním způsobem a ustanovení, umožňující uložení jakékoli finanční povinnosti, ať již ji označují přímo jako pokutu, nebo jako náhradu nákladů řízení (mající fakticky charakter skryté pokuty), používat jenom v případech řízení o disciplinárních opatřeních, která jsou ze zákona přezkoumatelná soudem, neboť každá fyzická i právnická osoba má v České republice ústavně zaručené právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod."

[18] Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud vyložil § 22 odst. 3 zákona o autorizaci v rozporu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod; byla porušena rovnost stěžovatelů v právech na výkon povolání, pokud by měli být na rozdíl od jiných profesí s povinným členstvím v profesní komoře vystaveni libovůli rozhodování orgánů komory bez možnosti soudního přezkumu.

[19] Nejvyšší správní soud s přihlédnutím k uvedenému výše dospěl k závěru, že rozhodnutí městského soudu bylo nezákonné a potažmo i neústavní. Z § 22 odst. 3 zákona o autorizaci nelze dovozovat nemožnost soudního přezkumu rozhodnutí o uložení pokuty, a to ani argumentem *a contrario*, neboť jakákoliv výluka ze soudního přezkumu musí být zákonodárcem učiněna výslovně, a nikoliv mlčky a musí být v souladu s požadavky čl. 36 odst. 2 Listiny. Nejvyšší správní soud proto usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V novém rozhodnutí rozhodne městský soud rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. března 2018

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu